

横浜市学校司書配置政策の実施過程 ～政策ネットワークモデルによる分析～

木内 公一郎
(地域文化学科)

The Process of Implementing Yokohama Municipal School Librarian Placement Policy:
Analyzing by Policy Network Model

Koichiro KINAI

キーワード：政策実施、学校図書館、学校司書、政策ネットワーク、横浜市
Implementation, School Library, School Librarian, Policy Network, Yokohama City

1. はじめに

1.1 研究の背景

文部科学省は「これからの学校図書館担当職員に求められる役割・職務及びその資質能力の向上方策等について(報告)」(学校図書館担当職員の役割及び資質の向上に関する調査研究協力者会議2014年3月)¹⁾のなかで学校図書館担当職員の職務として「教育指導への支援」、「直接的支援」、「間接的支援」の3種類に定義された。2014年6月には学校図書館法が改正され、「学校司書」は学校図書館業務に専ら従事する職員として規定された。これによって学校司書は法的な位置付けを獲得した。さらに文部科学省は「学校司書のモデルカリキュラム」(2017年11月)を全国の教育委員会、大学・短期大学に通知した。これは学校司書に求められる知識・技能を習得するための科目で構成されている。²⁾地方自治体や教育委員会の認知は広がっているとは言い難いが、学校司書にとって必要なスキルが公的に認知される仕組みの端緒が出来上がったと言えるであろう。このように2014年以降学校司書の位置付け、職務に関する整備は急速に進展した。

しかし学校司書の配置状況は自治体間に大きな格差が存在する。例えば公立小学校の学校司書配置率を県別にみていくと、平成28年度「学校図書館の現状に関する調査」³⁾によれば、最下位は青森県の5.5%、最上位は島根県の99.5%である。教育の機会均等という面からみて大変大きな問題である。

その上、配置されている学校司書がどのように採用され、学校教育のなかで活用されているのかという疑問が残されている。筆者は地方自治体における政策過程という視点から学校司書配置のあり方について調査研究を行なっている。これは学校司書を含む学校図書館事業を自治体の教育政策の一部として組み込むべきであるという立場に立っているからである。

そして学校司書の採用や活用については政策の実施という部分に該当する。政策は一般的に政策課題の認識、アジェンダ設定、政策の選択と立案、政策実施、評価というプロセスを経る。政策過程における実施過程という概念枠組みのなかで学校司書配置の実施過程を明らかにすることが必要と考える。

1.2 研究の目的

横浜市は2013年に499校の学校に学校司書を順次配置することを決定し、全校配置が実現した。人口370万人の政令指定都市という規模の大きさから学校図書館界では注目されたが、全校配置後の状況を客観的に調査研究したものはまだない。そこで本研究では政策の決定後から現時点までの政策実施過程を明らかにすることを目的とする。

2. 先行研究

堀川照代は島根県の学校図書館施策を論じた論文のなかで事業を推進する要因を上げている。①行政トップに対する説明②予算③担当者「ヒト」の配置と研修④設備・資料「モノ」の整備(基本図書)⑤共通ツールの作成(共通の業務手引き)⑥関係者の情報共有(知識の共有)⑦そのほかの7点を挙げている。また渡辺暢恵は市教育委員会における学校図書館の整備要因を明らかにすることを目的として学校図書館整備の3条件(蔵書のデータベース化、学校司書の配置、学校間の相互貸借)を満たす4市(岡山、西宮、市川、さいたま)の研究を行っている。①教委が学校図書館を重視する教育観をもち、学校図書館活用の方針を示している。②教諭から校長や教育長になった推進者が積極的に活動して教育行政に関わり、意欲ある指導主事が取り組みを継続している。③教委内外の柔軟な連携。④市内外に向けて成果を発表し評価を得ている、という要因を明らかにしている。⁴⁾

堀川、渡辺の研究は政策を進める要因や関係者を特定している。しかし「政策の実施」というプロセスに限定されていないので、その点において不明確な部分が残る。

横浜市については木内公一郎⁵⁾が横浜市学校司書配置政策の形成過程とその構造を明らかにした。研究の枠組みとして政策形成過程研究および「政策ネットワーク」という概念モデルを用いた。分析の結果、市長、市教委、指導主事、市会議員、市民団体が政策ネットワークを形成していたことが明らかになった。政策課題の認識には学校司書配置を要求する市民団体と市会議員の影響力が大きく、政策の決定段階では市長の意向が強く影響した。1校1名の専任配置は実現したが、採用形態は非常勤特別職

であり、司書資格は採用条件に入らなかった。この研究は決定までの過程を明らかにしたものであり、一定の成果を得ることはできたが、やはり実施過程の解明については課題として残されたままである。

政策形成過程とは以下の段階をいう。(1)政策問題の確認：政策決定を必要とする問題として確認される。(2)アジェンダ設定：関係者がそれぞれの望みの問題をアジェンダ(議事日程)に入れるべく競合する。(3)政策提案の立案：アジェンダに設定された政策問題について、政策プログラム案を作成する。(4)政策提案の評価と選択：政策提案を選択し、それに対する政治的な支持をとりつけ、立法化する。(5)政策の実施：政策プログラムは政府組織を通じて実施される。(6)政策の評価：政策プログラムのアウトプットを測定する。⁶⁾

佐藤満は政策の実施に注目する理由として「政策決定の段階で意図された効果が、政策実施の段階で変化し、期待された結果をうみださないときがあるから」⁷⁾であると述べている。この変化と「期待された結果をうみださないとき」、つまり失敗に終わるときがあるとする。なぜ変化したり、失敗したりするのかという点に注目している。

政策の実施については政府組織を通じて実施していくことが原則ではあるが、昨今地方自治体において官民協働のネットワークが形成されており、相互依存の関係にある。⁸⁾そのため政策ネットワークという枠組みで研究が進んでいる。

3. 研究の枠組み～政策ネットワーク

前述の先行研究を考慮し、木内(2017)⁹⁾と同じ研究の枠組みを使用する。政策ネットワークとは公私のアクターが関わる相互依存のネットワークに注目し、その中でアクターの協働により展開される政策およびその作成・決定・実施プロセスを考察するための概念モデルである。¹⁰⁾なお政策ネットワークは複数の研究者が提起しているが、本研究ではR.A. RhodesとDavid Marshが確立した類型論をもとに調査研究を行う。Rhodes and Marshの類型論では、メンバーシップ、統合、資源、権力の4つの次元から分析する方法を採用している。そしてその傾向の違いによって「政策共同体」と「イシュー・ネッ

トワーク」の2類型に集約している。¹¹⁾前者はネットワークの参加者が限定され、共通の利益を追求する。後者は参加者の出入りが激しく、政策に対する合意点はあるものの、常に葛藤が存在する。ネットワークの形成力は弱いとされている。

本研究では2類型を指標として用いて政策実施過程の構造把握を行う。

そして研究目的を達成するために3つの研究課題を設定した。**研究課題1**：政策過程研究の方法に沿って、アクターを特定し、だれがいつ頃どのように関与したのか。実施の流れを客観的に把握する。その上で何らかのパターンや構造を見出す。

研究課題2：政策実施研究の主要なテーマである政策の変化に注目し、学校司書配置政策は当初の政策目標および実施計画について変更の有無について、検討する。**研究課題3**：政策ネットワークの類型としてはどのような傾向を示しているのか。その傾向は実施の状況に何らかの影響を与えているのかどうかを考察する。

4. 研究方法

4.1 政策過程の事例分析

政策過程の事例分析という方法を用いる。これは政策課題に対して、関心のある利害関係者が、それぞれの要求を反映させようとして、政府内外で対立と妥協を繰り返す過程の描写である。そして政策過程の特徴を整理し、構造を発見しようとする研究方法である。¹²⁾

4.2 文献調査及び面接調査

公文書、横浜市区会議録、市教育委員会会議録、新聞雑誌記事、市民団体の会報や資料などをもとに実施過程の概要を明らかにした。

さらに文献調査では明らかにならなかった事柄については関係者への半構造化面接調査を実施した。

関係者は横浜市教育委員会事務局指導企画課の学校司書担当指導主事(2名)、学校図書館を考える会・横浜(4名)¹³⁾である。

4.3 分析方法:質的コーディング

個々のアクターの主張を明確にするために「質的データ分析法」を用いた。これはオリジナル文書の全体的な文脈、文書セグメント、コードの順番に

データの縮約を行う方法である。縮約だけでなくオリジナル文書への参照を繰り返すことで、オリジナルの文脈を正確にコードで表現することができる。さらに「事例—コードマトリックス」を用いて分析を行う。これは事例を横軸、コードを縦軸にして文書セグメントを位置づけていく表のことである。これによってアクターの主張が明確になり、比較検討することが可能となる。

5. 政策の実施過程

この章においては常勤司書配置政策の概要を述べ、特定されたアクターがどのような活動を行なったのかを叙述する。なお、調査研究の範囲は配置が開始された2013年から2019年4月までとする。政策形成過程の政策形成過程への参加基準は「積極的活動」および「意図的」な介入と活動と定義した。¹⁴⁾そして文献調査とその後の面接調査からアクターを特定した。

5.1 政策実施の概要

当初配置計画の概要を記す。政策目標は学校図書館の充実、子どもの読書意欲の向上、情報活用能力の育成に寄与することである。2013年度から2016年度の4年計画で市内小中学校、特別支援学校499校に学校司書を1校1名の専任(非常勤特別職員)で配置した。採用条件は、「20歳以上」「横浜市の教育を理解し、学校図書館を活用した教育に意欲のある者」「学校教育に携わるのに適した者」である。

給与は時給1,100円(計画時は1,000円)、交通費の支給はない。(2019年度から支給開始。詳細は後述)1日あたり6時間以内の勤務となる(週29時間以内)。契約の更新によって最大5年間勤務することができる。業務内容は司書教諭の補佐、学校図書館の蔵書管理、環境整備、本の貸出、レファレンス、授業への参画、情報発信等、ボランティア・図書委員会との連携、他機関との連携等である。研修については学校司書だけでなく、配置学校の管理職、司書教諭、学校図書館担当教員への啓発的研修を実施している。学校司書が学校教育の一員として役割を果たすことができるように研修環境の整備に力を入れていることが特徴的である。¹⁵⁾¹⁶⁾市教委の当初の学校司書採用計画案¹⁷⁾では2013年度～2016年度

にかけて順次採用し、2016年度に配置を完了する予定をしていた。採用は順調に進み、2016年度4月に予定どおり全校配置が完了した。

5.2 政策の実施過程¹⁸⁾

5.2.1 学校図書館を考える会・横浜(以下、考える会)

1994年に専任・専門・正規の学校司書配置を求めて発足した団体である。市長、市議員、市教委と積極的にコミュニケーションをとり、配置を訴えつづけて、学校司書の配置が必要であることを広くアピールすることに成功した。¹⁹⁾ 配置開始後も「子どもを守る横浜各界連絡会」(以下、各界連)という市教委と市民をつなぐ会合を通じて、要望を伝えている。毎年1回開かれる「学校図書館大交流会」で学校司書の実践発表等を行って、関係者同士の交流を深めている。

5.2.2 横浜市教育委員会(以下、市教委)

市教委では事務局小中学校企画課(2019年4月に指導企画課から名称を変更した)学校司書担当主任指導主事、専任の職員を配置している。内訳を以下に記す。

①学校司書担当主任指導主事：2名(2013年～現在まで)

②学校図書館指導スタッフ：4名

2013年1名からスタートし、2016年度まで毎年1名ずつ増員し現在4名。(退職した学校管理職を雇用)

③事務職員：2名(2013年～現在まで)

(2015年～2016年までは司書職員2名、2017・2018年度は司書1名、嘱託1名)

この体制で学校図書館に関わる研修の企画実施、個別の学校への訪問、学校司書の指導及び相談等を行っている。

5.2.3 横浜市内における議論

配置事業の実施に関しては、2013年の配置開始直前の9月にこども青少年・教育委員会において、教育長からの報告及び質疑が行われている。²⁰⁾ この質疑から実施の詳細や課題が明らかになっているので教育長の報告の概要を以下に記す。

①選考結果：応募者は450人、最終合格者は125

人で、倍率は3.6倍。合格者のうち司書、司書教諭、教諭などの資格を有している採用者は99人(全体の80%)。なお、無資格の採用者のほとんどが、学校図書館ボランティアの経験がある。

②研修：4日間新採用研修を実施すること。配属後は月1回程度、学校図書館の整備や学校図書館を活用した授業支援等の内容で研修を行う予定。

③学校司書の配置校：小学校108校、中学校17校の計125校に配置する。

これに対しては複数の委員から質問が出ている。

①“次回からは司書資格保持者の採用をしてほしい” 答弁：“資格優先ではなく人物本位での採用を重視したい。有資格者も応募してくれている。” ②“学校司書配置校の決定の要件は何か” 答弁：“インターネット検索が必要なためその環境が整っていること。さらに学校側が希望したところに配置した。”

③“データベース化のための支援” “学校の電算化について(学校図書館ネットワーク化の推進)” 答弁：“実践事例の紹介や指導主事がフォローアップしたい”、“統一のシステムが予定していない。学校司書を配置して、システムを進めるのは初めてなので推進校の方法を伝えていきたい。” ④“研修については学校連携の方向性も含むものなのか。横浜市の学校図書館はこうあるべきとの像を構築したほうがよい。” 答弁：“全体のレベルアップを図る。地域図書館、中央図書館と連携をはかり、子どもたちが学校にしながら、地域の宝庫を利用することも重要な施策。学校図書館が学習情報センター、読書センターとして学校は地域の核である。そこの役割を果たしていくことを、まず子供たち、地域から、いずれは全ての図書館との連携と考えている。横浜型の学校司書をぜひ目指したい。” ⑤“横浜市民の読書推進に関連する条例について。横のつながりを意図したもの。学校司書はその中心となるのではないか。” 答弁：“地域の図書館と連携する学校もあり、モデルとして推進し、できていない区は推進していきたい。” ⑥“学校司書の処遇、待遇、任期はどのようになっているのか” 答弁：“週に29時間以内年間35週、時給は交通費込みで1000円。非常勤特別職員としての雇用。単年度雇用。成績が良好の場合

は4回まで更新していくというのが横浜市の非常勤特別職員のルールである。延べ4年、10月1日採用になったので、一番長い方で4年半という任期になる。”⑦“学校図書館は子どもたちの逃げ場になることもある。学校司書はそのようなケアも期待されているのではないか。”答弁：“それについては研修で伝えていきたい。”

この日の質疑では学校司書の採用、配置、待遇、横浜の学校図書館の方向性を問う質問など実施面だけでなく、各党の多様な関心が反映されている。①、③は考える会でも強く要請している課題である。また④の質問は横浜市为学校図書館ビジョンを問う内容である。⑥の待遇に関する質問は次年度の定例会でも議論になっている。

2014年定例会において公明党議員より“人材を多く集めるためには、学校司書の処遇を常に見直し、改善していくことも重要である。学校司書の報酬に交通費が含まれ、時給1100円であり十分な処遇になっていない。学校司書の業務に対する意識が向上し、読書活動が一層推進されていくように、交通費を支給するなど学校司書の処遇改善を要望する”という質問があった。

質問に対して教育長は“一部、交通費の負担に不均衡が生じている現状も見られる。今後、全校配置を機に近くの学校への配置など、改善が図れるようにしていきたい”と答弁している。²¹⁾

交通費支給問題は後に全校配置の維持に関わる重要な要素になる。学校司書の待遇問題については翌年の2015年の平成26年決算第一特別委員会においても取り上げられ、委員が「学校司書の正規採用」を要求しているが、市教委はその可否については回答していない。²²⁾

5.2.4 学校司書の待遇問題に関する動き

2018年4月、30校以上の欠員が発生した。これは地元の新聞²³⁾でも報道された。

同年同月12日のこども青少年・教育委員会において自民党のK議員から未配置の発生についてその原因を糺す質問が行われた。市教委指導部長の答弁によると4月1日時点で31校の欠員が生じていることが報告された。その原因としては“雇用期間の

5年を終えられたかたを学校司書の特別枠として採用しているが、5年の任期を終えられた方を含めて欠員が114名ほどと見込み、さらに平成30年度の年度途中の退職者も含めて、合計130名ほど募集を行った。(中略)合格者は103名。その中でさらに年度末と初めに20名の辞退が出ている。理由は、家族の介護などの個人的な事由、他市の学校司書や公立図書館への転職である。”²⁴⁾

これに対してK議員は“5年間勤務した学校司書がほかの学校に転勤させられ、学校の環境がよくないために退職をしたり、交通費が支給されないために新たな学校に勤務することを断念したりする例がある。”と述べている。またK議員は学校司書間の力量の相違についても触れ、転勤にともない、もともといた学校司書が相当な成果をあげていたため、新任の学校司書が困惑したり、トラブルになったりする事例もあると指摘している。より具体的で一定のレベルで業務を遂行するためのマニュアルがないことを問題視している。この質問は考える会のメンバーが学校司書の採用や待遇の不備を自民党議員に訴えたことによって実現した。²⁵⁾

これに対して指導部長は学校図書館指導スタッフを配置し、学校司書の不安に対処するための相談体制を構築していること。現行の就業要綱が大まかな内容であることを認めている。対策としては研修に力を入れること、受け入れ側の学校の司書教諭が学校司書の育成を担うことを述べている。

この質疑は一部の学校司書の深刻な状況を明らかにした。このことは市教委側も深く受け止め、考える会の強い要望(後述)もあり、2019年の通勤手当の支給につながったと思われる。

5.2.5 考える会の要求と活動

考える会は「各界連」において、市教委に対して毎年きめ細かい要求を行なっている。その主張は以下のとおりである。²⁶⁾

①“学校司書の採用条件に司書教諭と協働して学校図書館を活性化できるように司書資格を入れること、学校の受け入れ態勢の整備、専任、市の責任による研修の実施と充実、学校司書連絡会の設置(現場の課題を相談できる場をつくる)、公共

図書館を含む学校図書館ネットワークの構築、資料の配送手段の確保、市立高校学校司書の正規採用再開。貸出冊数増加に備えて学校図書館と公共図書館の資料費増額をはかること。”②(2016年以降に追加された要求)“学校司書雇用条件の見直し、通勤手当の支給、4回までとする雇用期間の更新については継続希望を叶えるようにする、蔵書管理システムの統一および研修、学校図書館電算化未完了の学校については人的・予算措置をする。学校司書の欠員への対策、学校司書が市内LAN(YCAN)の利用できるようにすること。”

考える会では学校司書の配置が進展すると同時に発生してきた様々な問題をその都度丁寧に要求項目に上げていることがわかる。

なお、「雇用期間の更新」に関する要望は、市教委の回答として「更新回数制限を超えた学校司書については、経験を活かせるよう一般選考と異なる選考区分で再受験を可能」という回答を得ている。(2018.3.28)²⁷⁾ また、既述のとおり通勤手当の支給の要求に関しては2019年度当初から実現することになる。なお林市長との面会については抽選式の「ティーミーティング」(市長と市民が懇談する会合)を申し込んでいるものの、配置決定後は続けて落選しており直接の面会は実現していない。²⁸⁾

そして一部の学校司書は横浜市従業員労働組合と横浜市教職員組合に加盟している。²⁹⁾ 前者は市長部に勤務する職員が中心であり、嘱託職員やアルバイト職員も加盟することができる。³⁰⁾ 後者は教員を中心とした組合である。³¹⁾ それぞれ、十数名の学校司書が組合員となっている。

5.2.6 林市長と学校司書配置政策

市長の林文字氏は2009年に市長に就任、職員や市民との対話を重視し、学校司書配置には積極的であり、配置を決断した。2017年には自民党、公明党の推薦で3期目をかけて市長選に立候補して当選している。市長は学校司書の配置開始からたびたび市会において積極的な発言をしている。学校図書館という場を通じて学びを深めることへの期待感や学校司書の質向上に向けて積極的な姿勢を表明している。³²⁾ 一方で未配置校が出ていることに対しては

直接、市教委に対して未配置学校が出ないようにとの指示を伝えている。³³⁾ しかし、学校司書の待遇改善についての発言は見られない。

5.2.7 学校司書配置の成果

市教委は全校配置が完了した2016年に市内で「横浜読書百貨展～横浜市読書活動推進ネットワークフォーラム」を開催した。この中で各学校の学校図書館活動および学校司書の活動をポスター形式で発表している。³⁴⁾ 参加校は20校を超えている。市は「横浜市民の読書活動の推進に関する条例」を2013年に制定しており、その趣旨に沿った活動である。それだけでなく、学校司書全校配置の効果を広く市民に周知する狙いもあったと思われる。

また報道発表資料として「平成27年度横浜市学力・学習状況調査」では貸出冊数は2013年度から2015年度の2年間で1.7倍に増えていること、「学校図書館へ行くことが好き」との回答が各学年で増加していることが報告された。³⁵⁾

5.2.8 政策実施上の課題～市教委面接調査から³⁶⁾

実施機関である小中学校企画課では課題をどのように捉えているのだろうか。2019年1月の面接調査から明らかにする。(発言は要約して掲載)

①“学校司書の配置が進み、学校図書館における貸出冊数の増加などの効果が表れている。一方で学校によって教育目標の違いや管理職、司書教諭の考え方に違いがあり、学校毎に学校司書に求められる業務レベルに差がある。”②“学校司書の能力にばらつきがあり、比較的能力の高い司書に仕事が集中する学校もあり、業務範囲を超える場合もあって、対応が必要な場合がある。また逆にどのように授業支援を行なったらよいか戸惑う司書もいる。”

③“研修については管理職や司書教諭への研修が十分ではない。”④(貸出冊数などが上がっているが学校司書配置の政策的な評価の基準は何かという筆者の質問に対して)“質的なもののほうも大事にしたい。研修ごとに学校司書にはレポートを提出するようにして、その中で学校司書自身の声を抽出している。それによって学校司書の配置事業が学校にとってどのような効果があるのかということ把握し、それをもって評価に役立てるようになるのでは

ないか。”⑤“司書教諭と学校司書との連携を推進したい。2018年度から両者が交流する機会を増やした。行政区ごとに教員研究会を開催しているが悉皆研修の一つとして学校司書が参加している。さらに2018年度に限り、その前段階の指導案検討に学校司書という立場で参加することを始めた。”⑥“司書教諭は年間2回の悉皆研修が学校司書と合同で行われている。管理職については、全校配置が行われるまでは、管理職への説明が行われていたが全校配置後は休止していた。今年度(2018年度)は管理職に対する悉皆説明会、さらに新任副校長に対する研修を実施している。”⑦“500校ある学校一つ一つが抱えている教育課題も多様、重点的な目標も学校によって異なる。学校図書館の利活用というのが上位に位置づけられている学校もあれば、また別な教育活動に重点を置かれている学校もある。学校によって重点の置き方が異なる。”⑧“学校司書も司書教諭と連携を取りたいと一生懸命考えている。しかし司書教諭、学校図書館担当教諭の勤務状況や経験が多様であり、学校司書のように一律対応ができない。学校の環境や学校司書の資質も影響する。”

学校司書担当指導主事としては、現場の問題は理解しており、その解決に懸命に取り組んでいることがわかる。

6. 考察

この章では研究課題1～3に基づいて考察する。

6.1 政策実施の過程と構造(研究課題1)

ネットワークに参加しているアクターとしては、市長、市教委(小中学校企画課)、市議員(一部)、考える会、横浜市従業員組合である。

実施の中心となっているのは小中学校企画課である。市長は市会における発言が主であり、市教委に対しては「未配置解消」を求める発言や「学校図書館の活用」などを指示している。市会では自民党、公明党、共産党の一部議員が学校司書の待遇問題を取り上げて議論している。考える会は「各界連」を通じた申し入れを定期的に行っている。横浜市従業員組合は「各界連」の事務局として要求の取次に関わり、現職の学校司書も組合員になっている。

表1³⁷⁾はアクターの発言から「現状認識」「成果

「課題」の三つのコードを発見し(列)、アクターの事例(行)を配置したものである。そして左端の「主張」は3つのコードのまとめとして集約した。

アクターとしては指導主事、考える会のほか、市長、市議員(複数回にわたり学校司書問題について質問した議員)、退職した学校司書を掲載した。元学校司書を加えたのは、採用、待遇や職場環境の課題について明確に発言しているからである。³⁸⁾それぞれの主張について分析していくと、児童の成長中心とする意見と学校司書の支援や待遇改善を求める意見が多くを占めている。さらに「学力向上」について関心を持つ市議員もいる。

一方で具体的な要求や目標が多くなっていることがわかる。その分、主張が細分化されており、アクター間の主張の共通点が見えにくい。

表2³⁹⁾は政策の立案と選択期と政策の実施期におけるアクター、統合の程度(合意点)、相互作用、権力、政策ネットワークの類型についてまとめたものである。実施期にはアクターとして労働組合が参加している。労組は「各界連」の事務局として政策問題の確認期から参加していたと思われるが、政治色を消すために意図的に隠れていたと思われる。その理由は2012年に市内4カ所で開催された「横浜の学校図書館を考えるつどい～ハマっ子に学校図書館のチカラを」では政治色を消すために、市民による実行委員会形式を採用した。⁴⁰⁾そして実際に党派を超えた市議員の参加があった。しかし、配置が実施されると待遇や職場環境の改善が学校司書や考える会の主な関心事になり、実際に学校司書が労組に加盟するようになった。そのためアクターとして政策ネットワーク上の表面に現れてきたと思われる。

またアクターの個別の主張が強くなり、問題の焦点が絞りにくくなっているように見える。

次にネットワークの類型について考察する。①参加者が多数である。②利害については、表1のそれぞれの主張を見る限り、利害(政策に対する主張)は幅広い。この2点を見る限りイシュー・ネットワークに近いが、個別の意見が強くなっているため合意点をあまり見出すことができない。また、市長と考える会の間の相互作用がなくなっていること

表1 事例一コードマトリックス

		コード			
		現状認識	成果	課題	主張
事例	市教委学校司書担当指導主事	未配置校を出していること。人材確保が非常に難しい。配置によって学校図書館を取り巻く教育環境が変わってきている。管理職や司書教諭の研修が十分に行き渡るほどできてない。	学校司書の全校配置が進んだこと。大所帯における成果。学校図書館を活用した授業展開が今まで以上に進んできた。研修の効果が明らかに上がっていること。	待遇改善 質の向上 管理職と司書教諭に対する研修の充実。	授業における利活用の進展。研修の質的な強化 学校司書→待遇改善。
	学校図書館を考える会・横浜	勤務条件・雇用条件の改善、5年勤務した後の「更新」、更新に伴う(強制的な)異動、年度当初の欠員発生と補充など。	1校1名の学校司書全校配置。小中学校のみならず特別支援学校にも配置されたことは期待以上の成果。	学校司書の研修充実と重視。全校配置実現後の課題も多く、市民の立場で後押しすることが必要。外部から応援できるスタンスは必要。学校司書に役立つ情報収集や発信、学習会を行う。	勤務条件・雇用条件の改善。学校司書の支援。
	市長	子供たちが心豊かに学ぶ環境づくりに取り組む。	(学校司書) 配置校では既に読書量が平均で2倍以上に伸びた。	読書活動を推進することによりまして、子供たちが言葉や学び、感性を磨き表現力を高め、人生を豊かなものにしていくため。教育委員会にはしっかりと学校司書の活用に取り組む。	読書を通じて子どもたちの人生を豊かにする。学校司書の活用。
	K議員(自民党)	学校司書が全校配置となった。学校司書の配置は効果を上げている。配置されている学校司書の経験は様々である。	学校図書館の貸し出し冊数は増加した。児童生徒がみずから考え、みずから調べ、みずから選択できる子供に育つような教育環境のために頑張る学校司書。	学校司書が意欲を持って働きやすい環境を整えること。	教育のために頑張る学校司書の環境整備の推進。
	学校司書(退職者)	専門的業務内容と業務量。それらと一致しない待遇(低い時給や交通費なし) 短い勤務時間。学校の配置替えにもなう離職。	貸出数の増加、授業支援の充実。個人的なやりがい。	行政区ごとに事情が異なる。小さいサポートの実施。初任者向けの研修の実施。PCの使用制限の撤廃。年齢制限の撤廃。時給のアップや賞与の支給など。	雇用条件、勤務条件の改善。研修の改善。
	O議員(無所属保守の会)	小学校、中学校、義務教育学校、特別支援学校の全 498 校に配置された。	学校図書館が子供たちにとって行きやすい場所、居心地のよい場所になっている。読書量が平均で2倍以上伸びるなどの顕著な効果。	学力向上についても効果を期待。学校司書の配置効果。学校司書を活用して、読書習慣の形成や学び続ける力の育成。	学校図書館：子どもたちにとって居心地のよい空間。学力の向上にどのようなつながるのか。
	G議員(公明党)	昨年10月より学校司書の配置が始まり、現在250校に配置され、平成28年度までに市立小中特別支援学校500校全校に配置。	学校司書が配置されたところでは、学校図書館の環境整備が進み、子供にとって居心地のよい場所になっている。	横浜独自の学校司書の認定制度の提案。児童生徒の成長。学校の図書館の一層の充実。学校司書へのサポートが必要。司書教諭や学校図書館担当教諭、学校司書が専門性を発揮すること。学校図書館に関係する教職員へのきめ細かな支援。	学校図書館の一層の充実。児童の成長、学校司書の支援充実。

表2 政策形成過程の構造

時期区分	年	アクター	統合(合意点)	相互作用	権力	政策ネットワーク 類型の傾向
政策立案と選択	2012.9~2013.5	市教委、主任指導主事、市長	ゆるやかな統合(学校図書館の充実、教育の充実および読書の推進)	行政内部における政策立案	不均衡な権力(行政組織、公選議員、任意の市民運動)	イシュー・ネットワークに類似
		市会議員(自民党、公明党)		市民と行政の伸介		
		市民団体	ゆるやかな統合(学校図書館の充実、専任、司書資格を保持している学校司書の配置)	市会議員を介して、行政への要求		
政策の実施	2013.6~2019.4	市教委、市会議員、労働組合、市民団体、市長	学校司書の活用 児童生徒の成長 学力向上	考える会、市会議員、市教委への問題提起。市長と考える会の直接コミュニケーションはなし。	不均衡な権力(行政組織、公選議員、任意の市民運動)	イシュー・ネットワークに類似しているものの、ネットワーク形成はかなり弱い。

からもわかるようにアクター間の相互作用の頻度も弱くなっており、ネットワークとしてはかなり緩くなっていると言えるのではないだろうか。

6.2 政策の変化(研究課題2)

学校司書配置の成果は貸出冊数の増加、「学校図書館に行くことが好き」との回答が増えていることなど具体的な成果が上がっている。

学校図書館の充実、子どもの読書意欲の向上、情報活用能力の育成に寄与することという3つの政策目標に変化はない。しかし、全校均等に実現しているわけでない。また2018年当初に欠員校が発生しており、その後の追加募集が行われている。

市教委としては学校司書、学校管理職、司書教諭を対象とする研修の改善や充実によって3つの目標を達成しようとしている。一方で考える会は学校司書の待遇改善や地域の市立図書館の充実と合わせて学校図書館の環境改善を求めている。

政策の変化と言えるのは勤務の更新期間の限度を迎えた学校司書については特別試験を実施して、引き続き勤務を続けることができるようになったこと、学校司書の通勤手当の支給が実現したことである。

6.3 政策ネットワークの類型(研究課題3)

6.1において弱いイシュー・ネットワークの傾向があることを指摘した。この傾向は何を意味しているのだろうか。アクター間の結びつきが弱まっていること。市長と考える会の直接対話は実現していない。考える会と市会議員の関係でも一時的に協力が実現した事例もあるが普段は少ない。

多様な関係者が集まる機会や場所がなくなっていることが影響していると思われる。例えば2012年に市内4カ所で行われた「横浜の学校図書館を考える集い」は市民が主催するという形式にした。その結果、市会議員や指導主事が参加することができた。しかし、実施後はそのような機会は減り、定期的にコミュニケーションを行なっているのは「各界連」(考える会と市教委)と市会における議論である。

7. 結論

政策の目標には変化はなく、実施機関である市教委も研修の改善を通じて、市内学校における学校図

書館の充実、学校司書の環境改善を図ろうとしている。しかし、考える会や学校司書らが求める待遇、勤務時間、給与の改善にはまだ距離がある。また政策決定以前のようなアクター間の頻繁なコミュニケーションは一部を除き低調である。

2つの労働組合が今後どのような労使交渉を行って、学校司書の待遇改善を図っていくのかを注視する必要がある。系列が異なる組合が個別に動いたときにどのような影響があるのかも重要なポイントである。

アクター間の主張は分散化され、合意点が見出されなくなっている。従来の待遇改善という主張だけでなく、学校司書配置が進み、具体的な成果が出てくるなかで、学力向上への期待など様々な可能性が議論されていることにも起因する。

横浜市の全学校に学校司書を配置した意味を考えると、児童生徒に等しく学校図書館を利用してもらい、読書に親しむ環境をつくること。学校図書館を授業に活用してもらい、やはり等しく情報活用能力を高めることが大切なのだという認識が政策決定までの過程で共通の認識であったからだと考える。配置が開始されると、均等な教育環境を維持、発展させることが難しいことがわかる。そのため市教委では研修の充実に努めているし、考える会や一部の市会議員は安定雇用のための待遇改善を要求し続けている。ただし研修については退職した学校司書の意見にもあるとおり、研修をもっと小さな単位で行うなど多様な地域と学校のあり方に配慮した研修プログラムを検討する必要があると考える。また学校司書の待遇や働く環境の整備のためにも一律の対応部分と学校や行政区ごとの対応する部分に分けて考えることが必要であろう。

そして市長以外のアクターが指摘しているとおりに、学校司書の待遇向上が必要なことは言うまでもない。考える会については、党派を超えてなるべく多くの市会議員への説明と理解を求め、抜本的な待遇改善への道筋をつくるべきである。そして市会を仲介して、市長への要求を強めていくべきである。

8. 今後の課題

今後は実施過程を引き続き調査するとともに、市

会議員や労働組合の動向について、面接調査を実施して明らかにしたい。

謝辞：本研究にあたっては横浜市教育委員会ならびに学校図書館を考える会・横浜のみなさんに多くの情報提供を受けました。心より感謝申し上げます。
*本研究は島根県立大学平成30年度学術研究特別助成金から助成を受け実施した。*面接調査については島根県立大学および筑波大学の研究倫理審査を経て許可を得ている。(了)

- 1) 文部科学省「これからの学校図書館担当職員に求められる役割・職務及びその資質能力の向上方策等について(報告)」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/099/houkoku/1346118.htm) [引用日:2018-12-14]
- 2) 文部科学省、「学校司書モデルカリキュラム」について(通知) (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/dokusho/link/1380587.html) [引用日:2018-07-31]
- 3) 文部科学省「平成28年度『学校図書館の現状に関する調査』結果について」(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/dokusho/link/_icsFiles/afieldfile/2016/10/13/1378073_01.pdf) [引用日:2017-03-29]
- 4) 堀川照代「島根県の学校図書館施策一学びを支え 心をはぐくむ しまねの学校図書館」『学習情報研究』218, 2011. 1, p.52-56, 渡辺暢恵「市教育委員会における小・中学校図書館の整備推進の要因-4市の事例から」『日本図書館情報学会誌』59(3), 2013.9, p.101-117.
- 5) 木内公一郎「横浜市学校司書配置政策の形成過程」『図書館界』69(4), 2017.11, p.216-234.
- 6) 宮川公男『政策科学入門 第2版』東洋経済新報社, 2002, p.181-183.
- 7) 清水直樹「政策実施」(佐藤満編『政策過程論:政策科学総論入門』慈学社, 2018, p.139.)
- 8) 森裕亮「自治体行政における官民パートナーシップ分析—政策実施ネットワークと境界連結」(真山達志編著「政策実施の理論と実像」ミネルヴァ書房, 2016. p.30-32所収)
- 9) 木内前掲論文5
- 10) 西岡晋「福祉国家再編のメゾ・レベル分析に向けて:政策ネットワーク論からのアプローチ」『早稲田政治公法研究』75, 2004. 4, p.199-235.
- 11) R.A.Rhodes and David Marsh “New Directions in The Study of Policy Networks”*European Journal of Political Research*. 21, 1992, p.181-205.
- 12) 草野厚「政策過程分析入門 第2版」東京大学出版会, 2012, p.27.
- 13) ①横浜市教育委員会事務局 学校司書担当主任指導主事(2名) 日時:2019年1月10日 場所:市教委 時間:40分 主な質問:1. 配置政策の現状認識 2. 成果 3. 今後の課題 4. どのような視点で自己評価しているのか。
②学校図書館を考える会・横浜に対する面接調査概要 日時:2019年2月3日 場所:かながわ県民サポートセンター 対象者:会員4名 時間:1時間40分 主な質問:①学校司書配置の成果は何か②現状の認識について③目標としていること④今後の活動
- 14) 金容媛『図書館情報政策』丸善, 2003, p.37.
- 15) 丹羽正昇「横浜市が求める学校司書」『図書館雑誌』108(11), 2014.11, p.744-745.
- 16) 横浜市教育委員会「学校司書就業要綱」2013.5.
- 17) 横浜市教育委員会「学校司書配置における事業方針の決定について」2013.3
- 18) アクターの動向については下記の文献、Websiteを参照した。
学校図書館を考える会・横浜 (<http://gtk-yokohama.seesaa.net/>). [引用日:2019-10-12]
横浜市市民局『ティー・ミーティング~ようこそ市長室へ』 (<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/kochosodan/kocho/tea/>). [引用日:2019-09-10]
市会の動向:『横浜市議会会議録検索システム』

- (<http://giji.city.yokohama.lg.jp/kensaku/yokohama/> [引用日:2019-09-20] 検索には以下の検索語および検索式を用いた。学校司書、学校図書館 and 司書, 横浜市学校司書採用候補者募集案内 (<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/kosodate-kyoiku/kyoiku/bosyusaiyou/hijokin/school-lib.html>) [引用日:2019-09-20]
- 19) 木内前掲論文5
 - 20) 横浜市 平成25年子ども青少年・教育委員会 09月17日-11号
 - 21) 横浜市 平成26年第3回定例会 09月09日-12号
 - 22) 横浜市 平成26年決算第一特別委員会 10月13日-10号(注:開催日は平成27年10月13日)
 - 23) 「横浜市立の31校司書未配置 待遇改善を市教委検討」『神奈川新聞』2018.4.13 (<https://www.kanaloco.jp/article/entry-28698.html>) [引用日:2019-09-10]
 - 24) 横浜市平成30年子ども青少年・教育委員会 04月12日-04号
 - 25) 学校図書館を考える会・横浜に対する面接調査記録 (2019.2.3)
 - 26) 学校図書館を考える会・横浜「子どもを守る横浜各界連絡会・横浜市長宛 子ども権利条約にそって子どもたちの健やかな成長を保障するための横浜市予算に対する要求書」2013-2018。(資料提供;学校図書館を考える会・横浜)
 - 27) 「横浜市当局からの回答」『学校図書館を考える会横浜・通信』第16期 No.4, p.5, 2018.5.20
 - 28) 学校図書館を考える会・横浜に対する面接調査記録 (2019.2.3)
 - 29) 学校図書館を考える会・横浜に対する面接調査記録 (2019.2.3)
 - 30) 横浜市従業員労働組合ホームページ (<http://www.siju.or.jp/about>) [引用日:2019-09-10]
 - 31) 横浜市教職員組合ホームページ (URL: <http://www.siju.or.jp/about>) [引用日:2019-09-10]
 - 32) 横浜市平成28年第2回定例会 05月27日-09号 (2016)
 - 33) 市教委学校図書館担当指導主事に対する面接調査記録 (2018.1.10)
 - 34) 横浜市教育委員会事務局指導企画課「横浜市学校司書配置事業について」(<http://archive.city.yokohama.lg.jp/kyoiku/library/event/reading-forum/image/gakko-sisyo-panel.pdf>) [引用日:2019-09-10]
 - 35) 横浜市教育委員会事務局指導部指導主事室「横浜市記者発表資料:『平成27年度横浜市学力・学習状況調査の結果』がまとまりました。」(2016.7.15発表)
 - 36) 市教委学校図書館担当指導主事に対する面接調査記録 (2018.1.10)
 - 37) 学校図書館を考える会・横浜前掲資料26, 平成28年第2回定例会 5月27日-09号 (2016)、2017年横浜市長選 林文子氏からの回答(「横浜の図書館の発展を願う会」(<http://libraryfun.net/yisupporter/?p=131>)) [引用日:2019-08-06], 横浜市平成29年第2回定例会 05月26日-09号 (2017)、横浜市平成30年第2回定例会 5月25日-09号 (2018)
 - 38) 「学校司書退職者アンケートまとめ」『学校図書館を考える会・横浜 通信』第17期 No.2, 2019.1.27, p.1-6.
 - 39) 木内前掲論文5, p.227 表6「政策ネットワークの構造と変化」から「政策立案と選択」を抽出し「政策の実施」の時期区分を追加したものである。
 - 40) 木内前掲論文5, p.224.
- (受稿 2019年10月11日, 受理 2019年11月27日)